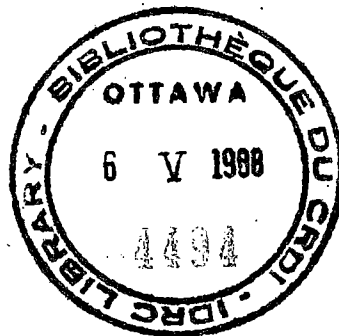


cinve

centro de investigaciones económicas

Cnel. Brandzen 1956 Esc. 104 - Montevideo - Uruguay - Telél. 40 06 20



NOTAS METODOLÓGICAS PARA INVESTIGACIONES SOBRE  
POLÍTICA ECONÓMICA

Celia Barbato de Silva  
Jorge Notaro

I. Serie Notas teórico metodológicas Nº 4

ARCHIV  
330.191.5(899)  
B3

El presente trabajo recoge aspectos metodológicos originados en la investigación sobre "Política económica y proceso ganadero en Uruguay (1959-1975)" realizada por Celia Barbato de Silva en usufructo de una subvención para investigación avanzada concedida por el Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales (Social Science Research Council, S.S.R.C. - U.S.A.) y en la investigación sobre "La política económica en Uruguay, 1974 - 77" llevada a cabo por Jorge Notaro en usufructo de una beca del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Montevideo, julio 1978

**Serie NOTAS TEORICO METODOLOGICAS**

**Nº 1 MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS  
DEL PROCESO GANADERO EN URUGUAY**

**Celia Barbato de Silva**

**Nº 2 EL MERCADO COMO AMBITO DE ANALISIS  
DE LA POLITICA ECONOMICA**

**Luis Maçadar**

**Nº 3 EFECTOS DE LAS ACCIONES DEL ESTADO SOBRE  
EL PRECIO DEL GANADO PARA FAENA EN URUGUAY  
(1956 - 1975); estimación cuantitativa**

**Jorge Hernández**

**Nº 4 NOTAS METODOLOGICAS PARA INVESTIGACIONES  
SOBRE POLITICA ECONOMICA**

**Celia Barbato de Silva - Jorge Notaro**

# INDICE

	Pág.
Introducción . . . . .	7
I. Categorías básicas . . . . .	9
1. El concepto de política económica . . . . .	9
2. Origen y naturaleza de las acciones del Estado . . . . .	12
3. Enfoques alternativos para el análisis . . . . .	16
II. Condiciones de la política económica . . . . .	21
1. Supuestos básicos . . . . .	21
2. El marco histórico . . . . .	23
2.1. Las condiciones internas . . . . .	23
2.2. Las condiciones internacionales . . . . .	25
2.3. La política preexistente . . . . .	26
3. El marco teórico . . . . .	26
3.1. La base teórica . . . . .	27
3.2. La estrategia del desarrollo . . . . .	27
III. La política económica como condición . . . . .	31
1. Esquema conceptual . . . . .	31
2. Areas de incidencia . . . . .	33
3. El comportamiento decisional de los agentes . . . . .	35
4. Ambitos de análisis . . . . .	38
5. Resultados de la política económica . . . . .	40
Anexo Técnico . . . . .	45
1. Sistematización de las medidas . . . . .	45
2. Características de las medidas . . . . .	46
3. Análisis de las medidas . . . . .	47
4. Presentación de las medidas . . . . .	50

111

1. The first part of the report is a general  
introduction to the subject of the study.  
2. The second part is a description of the  
methodology used in the study.  
3. The third part is a description of the  
results of the study.  
4. The fourth part is a discussion of the  
results and their implications.  
5. The fifth part is a conclusion and  
recommendations for further research.

6. The sixth part is a list of references.  
7. The seventh part is a list of appendices.  
8. The eighth part is a list of figures and  
tables.  
9. The ninth part is a list of abbreviations.  
10. The tenth part is a list of symbols.  
11. The eleventh part is a list of  
acronyms.  
12. The twelfth part is a list of  
initials.  
13. The thirteenth part is a list of  
names.  
14. The fourteenth part is a list of  
dates.  
15. The fifteenth part is a list of  
times.

La finalidad de este documento es diseñar un modelo para la investigación de la política económica, recogiendo las experiencias recientes realizadas en CINVE y buscando extraer de las mismas los criterios generales que permitan orientar los futuros trabajos en la misma temática.

Es el resultado de la discusión, ajuste y consolidación de dos metodologías, utilizadas originalmente en forma independiente, pero que resultaron notoriamente afines y convergentes. De la evaluación a la luz de los resultados logrados y de las dificultades enfrentadas, surge esta nueva aproximación.

El documento consta de tres partes. Comienza delimitando las categorías básicas para el análisis de la política económica y sistematizando los posibles enfoques alternativos (Parte I). Luego se bifurca, para permitir el tratamiento más concreto de la metodología para la investigación de la explicación de la política (Parte II) o de la evaluación (Parte III).

Por último, se adjuntan criterios operativos para el manejo de las normas de política económica (Anexo Técnico).

one of many others in the field of the study of the  
human mind and its development. The study of the  
mind is a very old one, and it has been the subject of  
many different theories and methods of study.

The study of the mind is a very old one, and it has been the subject of  
many different theories and methods of study. The study of the  
mind is a very old one, and it has been the subject of  
many different theories and methods of study.

The study of the mind is a very old one, and it has been the subject of  
many different theories and methods of study. The study of the  
mind is a very old one, and it has been the subject of  
many different theories and methods of study.

The study of the mind is a very old one, and it has been the subject of  
many different theories and methods of study. The study of the  
mind is a very old one, and it has been the subject of  
many different theories and methods of study.

## I. CATEGORIAS BASICAS

La temática que se plantea este trabajo lleva a la consideración de la política económica -fenómeno histórico que tiene lugar en un determinado proceso- como objeto de análisis.

Reconoce como hipótesis al sistema económico en el que se configura, una economía capitalista. En este marco, la capacidad de determinación de la política sobre el proceso económico y de este último sobre la primera, constituyen las preocupaciones centrales a dilucidar. En cambio en un sistema con dirección centralizada el plan concreta en forma sistemática el contenido de la política económica, y el análisis de esta última se transforma en un estudio de planificación económica.

La aproximación a la política económica como objeto de análisis requiere la explicitación y articulación de categorías provenientes de diferentes ciencias sociales. Son necesarios los aportes de la economía, la sociología y las ciencias políticas, -en el plano teórico explicativo, concreto o aplicado y técnico- para la delimitación de las categorías específicas al análisis de la política económica. Estas notas pretenden avanzar en esta tarea, -sin desconocer el largo trecho del camino no recorrido aún, y ponen en discusión a esta preocupación entendiendo que plantea un desafío teórico de gran interés <sup>1/</sup>.

### 1. EL CONCEPTO DE POLITICA ECONOMICA

a) El concepto de política económica como forma de conocimiento y como práctica, ha estado sujeto a múltiples puntualizaciones y discusiones por parte de los estudiosos de la ciencia económica y la ciencia política. Se trata de un área de estudio donde se vincula la instancia política -en la que se articula la estructura de poder- con la instancia económica- en la

<sup>1/</sup> HIRSCHMAN, Albert O.- Introducción, economía política y posibilismo en: Desarrollo y América Latina. Obstaculación por la esperanza. México, 1973. Fondo de Cultura Económica.



que se definen las condiciones de producción y distribución. Como rama de la economía se le reserva el campo de la praxis, del diseño e implementación - por los agentes del proceso, de los mecanismos que tienden a lograr un determinado funcionamiento económico.

Se considerará el concepto de política económica en su sentido restringido, como el conjunto de acciones del Estado que inciden alterando las condiciones del proceso económico. Si bien en un sentido amplio puede considerarse que política es todo ejercicio de poder realizado por cualquier tipo de unidad social (personas, grupos, instituciones, etc.) nos interesa en particular la actividad del Estado por la mayor trascendencia de sus acciones. Sin esta restricción, la distinción entre proceso económico y política económica se diluye, dado que el conjunto de unidades sociales con sus políticas le dan forma y contenido al proceso.

La diferenciación de la política económica requiere por lo tanto, de un doble criterio, referido en primer lugar al agente activo, y en segundo lugar al ámbito de sus acciones. La política económica queda definida, por lo tanto, como las acciones del Estado que inciden en el proceso económico. Cabe observar que esta definición no implica considerar al Estado como un ente aislado de toda influencia social; por el contrario, como se analizará más adelante, se considera que la política económica sólo puede ser entendida en sus relaciones con el contexto social del que surge y sobre el que incide, aunque su identificación apele a sus manifestaciones o a su forma que pasan a través del Estado.

b) El marco temporal en el que se considere una determinada política económica lleva a introducir el concepto de "vigencia". La política económica -vigente puede "mirarse" como política adoptada, proyectada y previsible:

i) La política adoptada, se entiende como el conjunto de acciones realizadas, para afectar el proceso económico.

ii) La política proyectada, se entiende como el conjunto de acciones explicitadas en planes, documentos que definen lineamientos generales y declaraciones de autoridades competentes. Implican expresión de deseos que articulan objetivos e instrumentos, antes de la toma de decisiones o ejecución de acciones. En el mismo sentido se puede hablar de política anunciada, diseñada, formulada, definida o delineada, en todos los casos diferente de la polí

tica adoptada que tiene como rasgo específico la decisión del Estado. Entre ambos componentes de la política económica se podrán constatar distintos grados de aproximación.

La política proyectada sirve al investigador como referencia para entender el sentido y la orientación de la política adoptada.

iii) La política previsible, se entiende como el conjunto de acciones del Estado que se pueden estimar como probables, teniendo en cuenta la política adoptada y sus resultados, la política proyectada y los cambios en el conjunto de condiciones de la política económica. Requiere como encuadre un conjunto de hipótesis acerca del funcionamiento de la economía y del papel del Estado.

Por razones prácticas nos referiremos a la política adoptada con la expresión "política económica", para agregar el calificativo de "vigente" para referirnos conjuntamente a la política adoptada, proyectada y previsible.

c) Consideraremos por lo tanto que la política económica vigente cambia -desaparece y es sustituida por otra distinta- cuando las acciones del Estado articulando objetivos e instrumentos para modificar el proceso económico, no se corresponden en sus características predominantes con las de un período anterior.

La identificación del cambio se guiará por las modificaciones que sufran los elementos que caracterizan a una política económica. Estos podrán ser perceptibles en forma inmediata y directa, o requerir un análisis más profundo y un juicio no exento de elementos ideológicos.

En primer lugar, si se concibe que la política económica, por su forma, constituye un sistema compuesto por objetivos e instrumentos articulados de cierta forma, su cambio resultará de las alteraciones de estos elementos. Los cambios en el conjunto de objetivos o en sus prioridades modificará la esfera del proceso económico a afectarse, definiendo las áreas de incidencia de la política. Las modificaciones en la instrumentación, incidirán sobre la intensidad y la modalidad del accionar estatal.

El cambio de la política se manifestará en su forma, pero también en su contenido, en la alteración que provoque sobre el proceso económico. En este sentido, y de acuerdo a lo que se fundamenta más adelante sobre el papel de

la política económica <sup>1/</sup>, podrán distinguirse cambios en una doble instancia sobre las condiciones del proceso económico y sobre las características que tome el propio proceso una vez operado un cambio en la política. La alteración en las condiciones físicas y económicas provocadas por un cambio de política pueden distinguirse de los resultados que estas condiciones modificadas provoquen sobre el proceso de producción y distribución.

La conjunción de los cambios en forma y contenido, permitirán detectar, en última instancia, el cambio en la naturaleza de la política económica.

Siendo la política vigente una unidad, sus características identifican a la política adoptada, tanto como a la proyectada y a la previsible, pero su cambio llegará con "tempo" diferente a cada una de ellas. El cambio se manifestará en primer lugar en la política adoptada o en la proyectada, y permitirá modificar las apreciaciones sobre la política previsible.

El aspecto más difícil metodológicamente, y más riesgoso para la subjetivización, es detectar el carácter "predominante" de los cambios. Esta idea alude a la necesidad de pronunciarse sobre la importancia relativa de la forma y contenido de las diversas acciones estatales, de modo de determinar las que caracterizan a la política en cuestión.

## 2. ORIGEN Y NATURALEZA DE LAS ACCIONES DEL ESTADO

Se engloba en el término "acciones del Estado" a las múltiples manifestaciones gestadas en ámbitos diversos, expresadas por variados mecanismos e instrumentadas por diferentes vías, que imponen la presencia del Estado en el proceso económico. La política económica puede visualizarse como un conjunto integrado, de acciones del Estado. En su estudio cada acción se constituye en un objeto concreto de análisis.

El conjunto de acciones del Estado a estudiarse en una investigación requieren de una caracterización que permita diferenciarlas, clasificarlas y agruparlas. Los estudios sobre política económica han propuesto múltiples criterios de clasificación adoptados a los diversos órdenes de preocupaciones que alientan los trabajos. Reseñaremos brevemente aquí algunos de los

---

<sup>1/</sup> Véase apartado III. La política económica como condición.

más usuales, poniendo énfasis en los que atienden al origen y a la naturaleza de las acciones <sup>1/</sup>.

a) Algunos criterios resultan en forma inmediata de la delimitación de un área de la actividad económica sobre la que el Estado opera o de la que el Estado se provee de su instrumental. En el primer caso el Estado podrá implementar acciones sobre un sector de la economía y definirá a nivel macroeconómico el tipo de variable sobre las que se propone incidir. Sus acciones recaerán, por ejemplo, sobre la distribución del ingreso agropecuario, el nivel de la tasa de interés o la estructura de las importaciones. En el segundo caso sus acciones movilizarán instrumentos fiscales como el gasto público, o monetarios como la magnitud de la emisión, cambiarios como la fijación o liberación del tipo de cambio, etc.

b) La clasificación podría hacerse también según el orden de vinculación de los instrumentos con los objetivos. Se diferencian instrumentos directos o indirectos según que en su operación se aproximen en forma mediata o inmediata a las variables explícitamente comprometidas con el objetivo; o se tipifican las acciones según su aptitud de provocar efectos primarios y secundarios.

c) La clasificación de Chenery <sup>2/</sup> pone el énfasis en la amplitud del ámbito de aplicación -generales o particulares- y en la forma de los instrumentos -de precio y de cantidad-. Ambas precisiones abonan la preocupación de que en la elección se tenga presente la menor resistencia de la influencia de ciertos instrumentos de exteriorización menos definida en cuanto a los objetivos que se persiguen.

d) En este mismo orden de ideas C. Matus <sup>3/</sup> ha propuesto una clasificación que atiende a la relación entre el Estado y los agentes privados, o más exactamente, al grado de imposición del primero sobre la conducta de los segundos. Se distinguen i) las acciones del Estado que se dirigen a modificar las condiciones en que el agente privado decide, fijando un marco dirigido a

<sup>1/</sup> Véase SIERRA, E.- Introducción al análisis de la política económica. Santiago, mimeo, 1970; y KIRSCHEN, E. S. y otros.- Política económica contemporánea, Barcelona, 1965.

<sup>2/</sup> CHENERY, H. B.- Políticas y programas de desarrollo. Boletín Económico de América Latina, Vol. III N° 1, mayo 1958.

<sup>3/</sup> MATUS, C.- Métodos y análisis de política económica. Santiago, mimeo, 1963.

influir sobre sus intenciones pero sin entrar a la actividad en sí; en este caso se podría caracterizar al instrumental manejado como de orientación. ii) En segundo lugar, acciones que alteran las posibilidades físicas o financieras de los agentes privados, fijándose límites mediante restricciones o prohibiciones que impiden la realización de determinadas actividades en forma absoluta (por ejemplo, exportar ganado en pie o procesar la pesca en buques factorías); se podrían denominar instrumentos de control. iii) En tercer lugar, cuando el Estado cumple una función económica posible para los agentes privados, podríamos hablar de sustitución. iv) Por último, cabría agregar una cuarta situación, que se da cuando el Estado no encara ningún tipo de acción en un campo determinado (por ejemplo, mercado cambiario libre); se podría caracterizar la política como de prescindencia. Estas cuatro formas puras se encontrarán combinadas en la mayor parte de los casos.

e) En lo que se refiere al origen de las acciones estatales, éstas pueden provenir de i) la participación del Estado en actividades económicas; ii) su capacidad de dictar normas; o iii) su poder de persuasión <sup>1/</sup>.

i) El Estado actúa directamente como agente del proceso económico, entrando por lo tanto a integrar la circulación real y financiera.

ii) La capacidad normativa del Estado constituye una característica peculiar de su función en la sociedad. Proviene de la autoridad que le otorga la concentración de poder y le habilita para imponer a personas e instituciones reglas a las que deben ajustar su conducta. La política económica está contenida, en su mayor parte, en leyes, decretos y reglamentaciones de diversa índole.

En las acciones de participación directa, el Estado adecúa su modalidad de actuación a los cánones de los demás partícipes aunque reservándose mecanismos de opción. En sus acciones normativas opera una sobreposición de condiciones sobre el campo decisional del resto de los agentes basándose en el principio de autoridad. El acondicionamiento normativo es expreso y directo.

Por otra parte, la mayor parte de las acciones directas del Estado se encuadran por normas y pueden tipificarse a través de las mismas. Así por ejemplo la intervención de una empresa privada, o la fijación del precio de un servicio público, son acciones precedidas por normas.

<sup>1/</sup> SIERRA, E.- op. cit.

Por las consideraciones anteriores acerca de las relaciones entre estas dos fuentes de política económica, se considera a la capacidad normativa como el elemento fundamental de identificación y caracterización de acciones estatales. Se admite pues, como válido centrar el análisis de la política económica en este componente, pudiendo derivar, a partir de las normas, a los aspectos más trascendentes de la actuación directa del Estado.

iii) Por último, restan aquellas acciones estatales que derivan de la capacidad de influencia de los funcionarios o instituciones estatales que se ejercen a través de métodos variados de incidencia sobre la intención de los agentes privados. La propaganda, la difusión de decisiones gubernamentales, la expansión al conocimiento público de las posiciones estatales, pueden detectarse como posibles formas de modificar el contexto decisonal en términos de expectativas de orden subjetivo. La acción estatal no incide sobre las condiciones en estos casos, sino sobre la visión que de su proyección tengan los agentes.

A este origen responden la política proyectada y la previsible. La primera en forma notoria, directa, expresada en las definiciones del Estado que anuncian acciones y tienen un efecto persuasivo en proporción directa al grado de confianza de los agentes en la coherencia entre lo anunciado y lo ejecutado. La segunda, implicando una evaluación por parte de los agentes, que apoyándose en lo realizado y en lo proyectado anteriormente pueden reestructurar su visión acerca del proceso futuro.

Cabe precisar que la capacidad de influir sobre las intenciones de los agentes no es privativa del Estado, reconociéndose el fuerte ascendiente de las organizaciones gremiales o políticas, así como de los medios de difusión.

f) Por último, las acciones del Estado deben distinguirse según su naturaleza o modalidad de incidencia sobre las condiciones físicas y económicas. Cobran entonces relevancia aquellas clasificaciones que atienden a las grandes operaciones del proceso reproductivo: a) producción e intercambio de bienes y servicios y b) valoración de la producción y distribución del producto, que son comprensivas de todos los flujos reales y financieros.

La acción estatal, para incidir sobre las diversas fases de este proceso toma carácter físico o financiero o se introduce en el sistema de precios.

Se puede hablar, en ese sentido, de acciones i) físicas, ii) financieras o iii) de precios.

i) Las acciones de orden físico tienen dos ámbitos posibles para desarrollarse: existencia, disponibilidad e intercambio de recursos, incidiendo sobre su nivel, calidad y destino; y las fases de la producción y distribución de bienes y servicios, modificando la cantidad, tipo y destino de los productos.

ii) Las acciones de orden financiero son, en cierta medida, una contrapartida de las anteriores. Se podrían distinguir también dos ámbitos, según se trate de la financiación de la inversión, atendiendo a la magnitud, origen y destino del ahorro, o de la financiación de la actividad corriente, de acuerdo a la magnitud, origen y destino de los medios de pago.

iii) Las acciones que se ubican en el contexto de la formación de los precios, abarcan la valoración de los recursos así como de los bienes y servicios resultantes del proceso productivo.

Esta clasificación es compatible con el tratamiento de las áreas de incidencia que se describen en el punto III.2 y que pretenden reflejar las condiciones físicas y económicas del proceso de reproducción.

### 3. ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA EL ANÁLISIS

La consideración de un fenómeno de política económica con sus múltiples implicancias económicas, políticas e ideológicas, ofrece diversas posibilidades de aproximación a su conocimiento.

Los distintos ángulos del enfoque analítico permiten conocer aspectos del fenómeno, válidos aunque parciales y su convergencia permitirá un conocimiento pleno del mismo. Diferenciamos tres aproximaciones alternativas para un conocimiento parcial y complementarias para la comprensión global de la política económica.

a) La relación *proceso-política* o explicación de la política, que lleva a interrogar sobre el origen del que surge y el fundamento en que se apoya una determinada política económica. Se investiga acerca de las condiciones y los determinantes de la política económica <sup>1/</sup>.

<sup>1/</sup> Véase HIRSCHMAN, A.- Policy making and policy analysis in Latin America. Buenos Aires, mimeo, 1974.

O'DONNELL, G. y OSLAK, O.- Políticas públicas y Estado en América Latina. Buenos Aires, mimeo, 1974.

El Estado hace uso del poder para incidir sobre el proceso económico, pero ese poder se origina en una situación determinada de fuerzas de la sociedad, sujeta a permanentes cambios de significación variable, y la acción del Estado refleja por lo tanto la estructura económica sobre la que ejerce su capacidad de determinación. El Estado es una resultante de la formación social y su autonomía para la conducción económica es sólo relativa, dependiendo de condicionamientos económicos y políticos, materiales e ideológicos, nacionales e internacionales.

El análisis, en este enfoque, recaerá sobre la política económica como modo de comportamiento del Estado cuyas determinantes se intentará precisar. - A partir de una teoría totalizadora que vincule a las instancias económicas, políticas e ideológicas, buscará descifrar en qué medida este comportamiento recoge, resiste o enfrenta las condicionantes que provienen de las diversas instancias, y en qué medida se explica por las peculiaridades propias del Estado en cuestión.

A su vez, esta opción analítica, en el marco de la teoría adoptada, llevaría a definir los determinantes convergentes que hacen posible y necesaria una política económica específica. Lo que a su vez permitiría estimar las probabilidades de permanencia en una determinada política económica vigente, en función de los cambios probables de sus determinantes.

b) La relación *política - proceso* llevaría a interrogar sobre la capacidad de determinación de la política económica sobre el proceso económico en su fase actual y en su futuro desenvolvimiento. El análisis recae sobre el esquema operativo de una política económica que se toma como dato.

En el plano del análisis de esta relación se pueden distinguir dos ámbitos, según se trate i) de la relación *instrumentos - objetivos* o ii) de la relación *acciones - resultados*.

Se trata de dos modalidades de evaluación: en la primera, el investigador se ubica en el plano teórico del "policy maker" o "hacedor de la política" y verifica la adecuación de la misma a la realidad. En la segunda, el investigador adopta una teoría general del funcionamiento económico en la que introduce a las acciones del Estado y las estudia como una determinante de naturaleza particular.



i) En el primer caso, se trata de un análisis de eficiencia. Tomando los objetivos como datos, se investiga la capacidad del instrumental utilizado para alcanzarlos.

Se considerarán los agentes estatales, como los organismos que expresan técnicamente la capacidad de determinación del Estado, fijando objetivos que se definen en términos económicos y seleccionando instrumentos que se consideren aptos para alcanzar esos objetivos.

Este esquema encierra un contenido voluntarista, teleológico, del Estado en su actuación en la economía, que lo diferencia de los otros participantes. Ello vincula la política económica al sustento ideológico de la orientación del Estado que se expresará a través de la definición de sus objetivos.

El análisis toma al instrumento y estudia los efectos directos e indirectos de su aplicación sobre un proceso que se visualiza recubierto de los objetivos que fueron explicitados por la política. La aproximación analítica incluye un afinado estudio instrumental y se vuelve sobre el proceso económico a buscar sus efectos medidos en la mayor o menor aproximación del proceso resultante a la forma que hubiera adoptado de cumplirse plenamente los objetivos preestablecidos.

Esta aproximación analítica toma un contenido finalista en los diagnósticos previos a la planificación. La evaluación de la política previa permite proyectar diferentes modalidades de actuación que pretenden corregir las brechas detectadas.

En el campo de la investigación, el enfoque da lugar a un análisis crítico de la política estudiada que implica el conocimiento afinado de la teoría que sustentó el diseño de la política, la discusión de los objetivos e instrumentos en el marco de esa teoría, el análisis del contenido en acciones estatales de la misma y finalmente la contrastación entre la teoría y la realidad a la que pretende aplicarse. Ello puede conducir al cuestionamiento o a la relativización del modelo adoptado <sup>1/</sup>.

ii) En el segundo caso, se trata de un análisis que se independiza de los objetivos, recayendo especialmente sobre los resultados de las acciones del

---

<sup>1/</sup> La investigación sobre "La política económica en Uruguay 1974-77" llevada a cabo por Jorge Notaro adopta un enfoque de esta naturaleza.

Estado. Le corresponde identificar, caracterizar y calificar las acciones - del Estado ya no en su carácter de instrumentación de un objetivo sino en su capacidad de alteración de un proceso. La aplicación del instrumental se concreta en acciones que alteran las condiciones del proceso, modificando el - contexto decisional de los agentes y revertiendo en el proceso a través de - sus conductas modificadas.

La utilización de un modelo teórico por parte del analista, no necesariamente coincidente con el de los hacedores de la política, genera una inter-pretación de la política en la que se articulan acciones y resultados, ac-tuando los primeros como factores explicativos de los segundos. A partir de los resultados se podrá incluso detectar objetivos reales de la política, diferentes de los objetivos formales enunciados.

En este ámbito se admiten también dos variantes. Por un lado, es posible analizar la política como parte de un proceso económico, en un estudio que - se plantea la dilucidación causal de determinados procesos. Elaborados su - puestos acerca de los factores que tienen capacidad de determinación, se ha - brá identificado a la política económica entre ellos. El proceso económico - no estará preconcebido con respecto a los objetivos prefijados, sino que se visualizará como resultante de un conjunto de condiciones cuya capacidad de determinación se intenta precisar. Se estará planteando una aproximación expliativa de un fenómeno y la política económica será tratada como un factor que se aspira a correlacionar con el proceso resultante.

Una segunda posibilidad, en una tesitura similar en cuanto a encarar el - análisis en la relación acciones - resultados es encarar la política económi - ca aisladamente como factor explicativo. Se privilegia el papel de la política como determinante del fenómeno a investigar, sea porque así se asume por hipótesis de la investigación o porque ésta se propone como fin el estudio - del papel del Estado sobre el proceso y procede a la revaloración de las de - más determinantes a través de las alteraciones que sobre ellas ocasionan las acciones del Estado 1/.

c) Por último, cabe la consideración simultánea de los dos aspectos ante - riores, la explicación y la evaluación de la política, para determinar su naturalidad o significado.

1/ La investigación sobre "Política Económica y Proceso Ganadero" llevada a cabo por Celia Barbato de Silva adopta este enfoque aplicándolo a un sector del proceso económico.

Implica tener en cuenta la capacidad de determinación del Estado sobre el proceso, sin perder de vista que éste no es ajeno al proceso sobre el que incide. La actuación del Estado resulta de la conjugación de los intereses económicos que abarca en su seno, y de las coordinadas políticas que lo definen, elementos que estarán presentes en su actuación en el campo económico.

Y ello puede plantearse a partir de las dos tesituras de evaluación que se han distinguido: en la primera, interesará conocer cuáles son las determinantes que llevan al Estado a adoptar un particular esquema teórico y cómo se explica su sujeción o apartamiento del mismo al implementar la política. En la segunda, el Estado se tratará encuadrado en las condicionantes que le fije la teoría del investigador. Estas provienen de la propia formación social sobre la que se evalúa su capacidad de determinación.

Se pone de relieve la estrecha interdependencia entre explicación y evaluación de la política económica, sustentadas ambas en la consideración de un mismo proceso en dos momentos distintos antes y después de la formalización de la política. Considerando en forma simultánea e interrelacionada, las causas y las consecuencias de la acción del Estado en el proceso económico, se podrá descubrir el contenido social de la política económica, así como el carácter y el papel del Estado en el proceso.

Admitiendo, que en última instancia, la aproximación que abarque explicación y evaluación -desde el marco teórico del hacedor de la política y del investigador- es la única que por su carácter globalizador permite una comprensión profunda de la política económica, se estima que las dos aproximaciones anteriores son igualmente válidas para lograr un conocimiento riguroso aunque parcial. Se entiende válido como método de aproximación analítica el intentar la consideración aislada de los factores explicativos de una política económica, o de las modificaciones que promueve el Estado en el proceso económico; en este último caso, en cualquiera de las variantes expuestas anteriormente. De este modo pueden adecuarse los problemas de investigación a una dimensión manejable, con objetivos viables prácticamente y válidos científicamente.

En los próximos apartados se incluyen algunas consideraciones metodológicas para las aproximaciones analíticas de explicación y evaluación de la política económica que se ensayaron en las investigaciones que están en curso en CINVE.

## II. CONDICIONES DE LA POLÍTICA ECONOMICA

El accionar del Estado sobre el proceso económico está condicionado por un conjunto de factores que acotan sus opciones, contribuyen a explicar la política adoptada y constituyen un elemento de fundamental importancia para estimar la evolución probable de la política y el proceso económico. Estas condiciones de la política económica provienen del marco histórico en que ella se desenvuelve y del marco teórico sobre el que se sustenta.

El análisis de estas condiciones requiere la explicitación de un conjunto de supuestos referidos en particular a las relaciones entre condiciones económicas y políticas de la política económica así como a la delimitación de las categorías de marco y proceso.

### 1. SUPUESTOS BASICOS

a) Los supuestos aquí explicitados operan como propuestas a verificar y por lo tanto, como guías orientadoras de la investigación. Constituyen un camino a recorrer, con un punto de llegada aún incierto. No pretenden por lo tanto tener validez universal o absoluta a priori, sino que el grado de validez surgirá a posteriori de su utilización en investigaciones empíricas.

b) Toda política económica se configura en el contexto de un conjunto de condiciones económicas y políticas que constituyen su marco histórico. Dado que la política forma parte del proceso económico y éste va modificando el marco, la diferencia entre marco y proceso no se considera en forma rígida, definitiva, absoluta o mecánica; por el contrario, se entiende flexible, transitoria, relativa y dialéctica. Al considerarse el marco histórico de la política económica se está haciendo una apreciación instantánea en el tiempo que refleja el transcurso de hechos pasados en un plazo más o menos prolongado. Los mismos elementos que caracterizan al marco histórico, participan de la definición del proceso, variando la consideración de los mismos según el objeto de análisis y su entorno temporal.

Los elementos componentes del marco y del proceso son diferenciables por sus ritmos de cambio, aunque se presenten interrelacionados como parte de una realidad social. En un plazo dado, serán componentes del marco los elementos relativamente estables, mientras que se considerarán parte del proceso los elementos esencialmente variables. En dicho plazo el marco establece una franja dentro de la cual el proceso recorre una línea, y más allá de dicho plazo el cauce del proceso comienza a modificar los límites del marco.

c) En lo que se refiere a la capacidad de determinación de las condiciones políticas sobre la política económica, se entiende como esquema básico que en el Estado se expresan una parte de los actores sociales. Dichos actores, divergentes y conflictivos en parte, convergentes y asociados en parte, se podrán identificar en función de un conjunto de criterios socioeconómicos.

Admitiendo que ciertos actores son excluidos, se considera sin embargo que su existencia se hace presente en el proceso de la política económica, marcando restricciones a la acción de los actores incluidos. La política económica admitirá como condición un grado específico de inclusión y excensión de actores sociales, en el Estado así como una forma específica de sus interrelaciones. Los cambios en la gama de inclusiones o en las relaciones con los excluidos se reflejarán en cambios en la política económica <sup>1/</sup>.

d) La capacidad de determinación de las condiciones económicas sobre la política es universalmente aceptada. En cambio, sus limitaciones son objeto de polémicas, y es en este aspecto en el que los supuestos adquieren mayor significación metodológica.

La situación económica preexistente, instancia del desarrollo del proceso económico, condiciona la política económica. Las condiciones económicas generan ciertas contradicciones o problemática a la cual trata de dar respuesta la política económica. Los cambios en la problemática, por la desaparición de situaciones consideradas "problemas" y/o la aparición de otras nuevas, genera la adopción de medidas.

Ello puede darse sin que se generen variaciones en los lineamientos generales ni en las bases teóricas de la política vigente, a los que no alcanzan

<sup>1/</sup> Véase GONZALEZ, Luis Eduardo.- Estado y grupos sociales. Notas para el estudio de un caso. Ponencia presentada al Congreso Latinoamericano de Sociología, Quito, 1977.

los cambios en las condiciones económicas. Estas son por lo tanto necesarias pero no suficientes para explicar los cambios en la política económica vigente.

La coyuntura económica en particular puede ampliar la brecha entre la política deseada y la adoptada, obligando a tomar decisiones "espúreas", contradictorias. Serán medidas de carácter transitorio y secundario, que no modifican el carácter predominante de la política vigente.

Por el contrario, la política económica vigente, y en particular sus bases teóricas y sus lineamientos generales, pueden cambiar sin que se manifiesten variaciones en las condiciones económicas, demostrando que sobre ellos opera la determinación de otros factores.

e) Las condiciones económicas constituyen factor explicativo predominante de las condiciones políticas a largo plazo, pero acotado por el proceso político en el corto plazo. El poder de los actores sociales está determinado por su inserción en el proceso económico y corregido por sus atributos políticos específicos. La incidencia de las condiciones económicas sobre la política es indirecta y corregida por las condiciones políticas.

Las condiciones políticas son el principal determinante de la política económica, y el cambio en las primeras modifica necesariamente la segunda, en forma directa e inmediata. La política económica tiene capacidad de determinación sobre el proceso económico y opera como principal factor explicativo en el corto plazo. En última instancia, y a largo plazo, la política económica será expresión de la incidencia sobre el proceso económico a través del Estado, de los actores sociales predominantes en lo económico.

## 2. EL MARCO HISTORICO

Comprende el conjunto de elementos que preexisten al período de análisis y que inciden sobre el mismo. Distinguiremos el nivel económico y el político, así como también lo nacional de lo internacional, utilizando un doble criterio de apertura del marco histórico, en función de coordenadas sociales y geográficas.

En cada uno de los espacios definidos por dichas coordenadas, el análisis puede ubicarse en distintos entornos temporales que se caracterizan por la permanencia de determinados fenómenos, y permiten diferenciar las tendencias

de largoy mediano pazo, así como la coyuntura previa al período de análisis.

## 2.1 Las condiciones internas

a) El análisis de las *condiciones económicas* requiere de la elaboración de un modelo teórico que sirva de esquema ordenador de los múltiples aspectos a considerar, y permita descomponerlos en forma sistemática.

La elección de los aspectos económicos a tener en cuenta dependerá de los objetivos y la temática del trabajo. En cada uno de estos aspectos se determinan áreas, variables e indicadores. Cada una de las variables se considera rá como dependiente de un conjunto articulado de variables independientes - que la explican y se vinculan a la primera de un modo determinado.

En el caso uruguayo, las condiciones económicas más permanentes y generales, surgen del carácter capitalista dependiente. Simultáneamente con estas características predominantes, presenta algunas particularidades. En su carácter capitalista, las principales son: la importancia de la participación del Estado en la economía y la consecuente expansión del sector público desde principios del siglo XX, el desarrollo de los sectores sociales y la distribución del ingreso. En su carácter dependiente: el ser la tierra apta para las actividades agropecuarias su principal recurso natural; y la reducida dimensión de su mercado interno. Estas particularidades introducen un rumbo determinado a su evolución económica, y a las formas de manifestarse la dependencia.

Las principales tendencias económicas de mediano plazo, que se inician en la segunda mitad de la década del 50, son el estancamiento de la producción, un proceso inflacionario que se acelera hasta 1968, y un creciente endeudamiento externo. En el entorno temporal más próximo, la vigencia de un modelo de apertura de la economía -que ensaya la promoción de exportación de manufactura- basado en la creciente liberalización económica y en la búsqueda de la estabilización de los precios internos.

b) Los principales aspectos a tener en cuenta respecto a las *condiciones políticas* se ordenarán desde lo más visible o aparente, para aproximarse al contenido de los fenómenos. En una breve reseña, se podrían señalar como elementos a considerar: el carácter y vigencia de las instituciones, las organizaciones políticas, las relaciones entre los actores sociales y los actores políticos, y el papel específico del Estado en el ejercicio del poder.

Los entornos temporales de las condiciones políticas no coinciden con el de las condiciones económicas. En principio, las coordenadas políticas tienen una permanencia menor, de ahí su relevancia en las explicaciones de los fenómenos económicos de coyuntura.

También en este plano, junto a características predominantes y comunes a la mayoría de países latinoamericanos, Uruguay presenta rasgos particulares. Entre éstos se destacan, como tendencias de largo plazo, el sistema de partidos surgidos en 1830, el alto grado de inclusión en el Estado, el desarrollo y consolidación de un sector social apolítico y el funcionamiento político de carácter poliárquico. Como cambios de corto plazo, a partir de comienzos de la década del setenta, la crisis institucional y la revisión del conjunto de caracteres señalados en el largo plazo.

## *2.2 Las condiciones internacionales*

Se caracterizarán aquellos aspectos de mayor incidencia actual o futura, a nivel económico o político, sobre el proceso y la política económica. Se determina el marco externo para luego analizar la inserción del país en el mismo. El marco externo se considera con distintos grados de amplitud regional, para acercarlo por aproximaciones sucesivas a la situación del país. Esta última se analiza en sus relaciones con cada uno de los niveles de aproximación. En el caso de Uruguay, por ejemplo se tendrá en cuenta su ubicación en América Latina entre Argentina y Brasil.

Se analiza la situación de los países que más pesan en las relaciones económicas internacionales del país en cuestión para detectar las condiciones de la magnitud y precio de la demanda de los países compradores, así como la magnitud y precio de la oferta en los países proveedores. En el ámbito de los movimientos de capital, hay que tener en cuenta las disponibilidades de fondos en países y organismos internacionales financiadores. Por último, se requiere una estimación de las transferencias de ingresos que generan estas relaciones.

Se tendrán además en cuenta las políticas con que se orientan las corrientes de capitales provenientes de los organismos internacionales; las políticas de comercio exterior de los países compradores y vendedores -por ejemplo proteccionismo en la CEE o acuerdo de la OPEP; la estrategia de las empresas



multinacionales que participan en los mercados a los que acude el país. Estas condiciones económicas operan en el marco de la dependencia como condiciones políticas de carácter internacional.

Las condiciones internacionales se consideran en dos entornos temporales. Por una parte, los acontecimientos recientes, coyunturales o transitorios. Por otra, su inserción en un sistema de relaciones internacionales de mayor permanencia, que los explica en parte, y sobre el cual a su vez inciden. Esta doble perspectiva permite trascender la descripción de lo concreto o de lo general, para llegar a una interpretación de lo concreto en lo general.

Existe cierto desplazamiento entre los cambios en las condiciones internacionales y la manifestación de repercusiones a nivel nacional. Se puede estimar que los cambios de las primeras hace cierto tiempo ya están incorporadas en las condiciones nacionales, mientras que los cambios más recientes tendrán una probable repercusión futura.

### 2.3 *La política preexistente*

Se trata de caracterizar los lineamientos generales de la política económica en el período anterior al que enmarca el objeto de análisis. Dicha política estará a su vez explicada por condiciones que la preexisten, y sus efectos sobre el proceso se analizarán con los mismos criterios que la política vigente. En ese sentido, no presenta requerimientos metodológicos especiales.

Sin embargo, se considera necesario destacarla como una condicionante por la particular influencia que ejerce, dado que constituye el punto de partida de la política adoptada. Se requerirá reunir elementos suficientes para determinar el grado de continuidad o ruptura con la política adoptada en el período de análisis, así como el papel de la primera como restricción para la segunda.

### 3. EL MARCO TEORICO

El análisis del marco teórico como condicionante o factor explicativo de la política económica implica considerar la teoría que sirve de base a la formulación de la política y la estrategia de desarrollo proyectada. Ambos elementos deberán ser caracterizados, para luego analizar sus interrelaciones con la política.

El investigador caracterizará la teoría que sustenta a la política económica sobre la base de elementos que la ilustren expresamente o la deducirá de los supuestos implícitamente contenidos en su diseño. La estrategia, se ubicará como una primera expresión de la base teórica -más laxa que la política- pero que reconoce las restricciones espacio-temporales del marco histórico. La estrategia puede considerarse como el marco teórico más próximo a la política analizada.

Tanto la base teórica como la estrategia de desarrollo adoptada orientan la elección de los objetivos e instrumentos, en función de una concepción general y abstracta del proceso económico, así como de una visión de las particularidades concretas de la situación de un país en cierto período.

### 3.1 La base teórica

La política se apoya necesariamente sobre una teoría, dado que el diseño y ejecución de las acciones del Estado requieren de una visión previa de relaciones causales entre fenómenos económicos. Son estas relaciones las que permiten que se incida sobre un determinado aspecto del proceso, con la expectativa de alterar otro; hay por lo tanto una relación causal implícita o explícita entre ambos.

La teoría como explicación sistemática y abstracta del proceso, como conjunto articulado de relaciones causales -sistema de leyes- proporciona una explicación general del funcionamiento de la economía y orienta la definición de los lineamientos generales de la política, especificando los objetivos prioritarios y los instrumentos más adecuados, a priori, para alcanzarlos. De una misma base teórica pueden derivarse varias políticas.

La adopción de una determinada base teórica está sujeta a condicionantes de diverso orden, principalmente del desarrollo alcanzado por la teoría económica que pondrá a disposición del hacedor de la política un conjunto más o menos afinado de teorías pasibles de articularse en formulaciones de políticas.

### 3.2 La estrategia del desarrollo

Consideraremos estrategia a la propuesta de una imagen-objetivo y del pro

ceso para alcanzarla partiendo de una situación dada 1/.

El punto de partida será un diagnóstico, que además de caracterizar la estructura y el funcionamiento en un momento dado, explique su origen y permita estimar el sentido de su evolución. Desde este momento comienzan a incidir elementos de carácter ideológico, dado que la definición de la estrategia implica jerarquizar determinados problemas a superar y manejar una base teórica de acuerdo a ciertos juicios de valor. Se recogen las particularidades del caso, lo que da a la estrategia un contenido peculiar y un carácter abstracto a partir de la observación de lo concreto.

El punto de llegada será la imagen-objetivo, representación simplificada de la estructura y funcionamiento considerados deseables y posibles 2/. Constituye un sistema o conjunto articulado, de objetivos viables a mediano y largo plazo en cuya definición predominan los elementos de carácter cualitativo.

El punto de partida y el de llegada se unen por un proceso, un recorrido o trayectoria, que implica la definición cualitativa del patrón o estilo de desarrollo, estimando sus costos y beneficios. La acción transformadora se concreta en una secuencia de proyectos estratégicos, de viabilidad estimada, que son peculiares a cada caso concreto. Incluye una política viable para aproximarse a los objetivos, medidas básicas que permitirían concretar la trayectoria, objetivos y metas de cada etapa 3/.

---

1/ "La estrategia viene a ser pues, un análisis y un propósito de futuro don de se integran lo económico y lo político-social mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo y donde se supone que ese modelo responde y reacciona como si fuera la realidad misma frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el analista desea explorar en sus consecuencias, con objeto de encauzarlas hacia objetivos determinados". Matus, Estrategia y Plan, p. 104. Recogemos una versión simplificada de esta definición de Matus, eliminando las referencias metodológicas sobre el carácter abstracto de la estrategia y su correspondencia con la realidad, que consideramos más adecuadas para el análisis del concepto que para su delimitación.

2/ "La tipificación cualitativa de la imagen perseguida y de los patrones alternativos de desarrollo que a ella conducen, en diferentes plazos y con diversos costos sociales, es una característica esencial del análisis de la estrategia". Matus, op. cit. p. 116.

3/ Ver MATUS, op. cit. p. 111.

El concepto de estrategia manejado integra por lo tanto componentes analíticos de la elaboración de modelos, la intención transformadora de la política económica, y el contenido prospectivo de pronósticos y proyecciones. Parte de una interpretación de la realidad, y define la acción transformadora necesaria para encauzarla en una dirección preestablecida. Su análisis requerirá evaluar sus posibles contradicciones y limitaciones.

A un nivel más concreto, es necesario explicitar el contenido de los aspectos económicos de la estrategia, tanto en su punto de partida, como en la imagen-objetivo y la trayectoria. En otros términos, cuales serán los componentes considerados principales en el proceso y la política económica, para la definición de prioridades y asignación de funciones estratégicas.

Se tendrán en cuenta los siguientes:

i) El papel económico del Estado considerado en su formulación general, y en sus relaciones con el sector privado, tanto en su actividad económica directa como en el carácter y naturaleza de los objetivos e instrumentos.

ii) El origen sectorial y el destino económico de la producción, así como sus interrelaciones; la relación demanda interna/demanda externa, consumo/inversión, estructura del consumo, estructura de la oferta (interna/externa) y su relación con la estructura de la demanda según destino económico y carácter interno o externo.

iii) La magnitud y modo de utilización del excedente; la generación interna y utilización de recursos financieros externos; su asignación sectorial y tecnológica; el papel de los factores condicionantes del proceso de acumulación: estructura de precios, nivel de productividad, distribución del ingreso, nivel de empleo, etc.

La estrategia funciona, en el plano económico, como una pauta para la acción del Estado, fijando un marco para el plan y la política económica, a los que orienta e impregna con sus valores. Opera delimitando una franja dentro de la cual se pueden establecer alternativas de planes y políticas que tengan en cuenta más elementos concretos. El plan de mediano plazo concreta una etapa de la estrategia y el plan operativo es la forma de ejecución. Las decisiones de política van transformando a la estrategia de modelo teórico en modelo práctico, y a su carácter abstracto en concreto; supuesta la co-

correspondencia de ambos se haría realidad la imagen-objetivo, convirtiendo en presente el futuro proyectado.

Hasta aquí nos hemos referidos a los aspectos visibles de la estrategia, su forma económica. Es necesario tener en cuenta su contenido social, del cual es manifestación. La estrategia favorece o contempla a determinados sectores en detrimento de otros. El análisis político social de una estrategia pondrá de manifiesto la articulación de alianzas y hegemonías político-sociales que la sustentan.

Las estrategias explícitas cumplen un papel ideológico, en primer lugar - porque brindan una versión expresa de la línea de política adoptada. Ello permite fundamentar la adhesión o enfrentamiento al campo de ideas coherentemente articuladas. Se puede en consecuencia considerar la existencia de una estrategia de "oposición" como alternativa viable dado un cambio en las condiciones políticas. Por otra parte, al presentarse como la única expresión coherente del interés general, desplazan el sentido de los resultados del ejercicio del poder y no permiten apreciar su fundamento socio-político <sup>1/</sup>.

---

1/ KESSELMAN.- Las estrategias de desarrollo como ideologías, p. 51.

### III. LA POLITICA ECONOMICA COMO CONDICION

#### 1. ESQUEMA CONCEPTUAL

El presente esquema conceptual se formuló atendiendo a las características de la economía uruguaya. Esta ha sido tradicionalmente objeto de la intervención estatal. Si bien prevalecen los mecanismos de una economía capitalista y son sus leyes las que rigen, en última instancia, el funcionamiento económico, el Estado ejerce intensamente su capacidad de determinación en casi todos los ámbitos de la actividad económica. Configura, mediante acciones más o menos directas -corrigiendo, preservando, sustituyendo, complementando-, un fenómeno de dirigismo que ha variado su contenido ideológico en diferentes períodos pero que permanece vigente en tanto grado de intervención.

Por otra parte, se intenta que el esquema pueda aplicarse al análisis de la política económica referida al proceso económico global o a ámbitos acotados -subprocesos identificables en el orden de la producción y la distribución-. La política económica se visualiza como una totalidad; si el análisis se refiere a un aspecto parcial de la misma, acepta como condicionante al modelo de política global.

La acción del Estado se dirige a sustituir a los agentes privados o a inducir un comportamiento determinado en los mismos, operando sobre las condiciones que enmarcan sus decisiones. Es esta segunda posibilidad la que genera un complejo juego de reacciones, cuyo análisis requiere de un esquema conceptual.

Las acciones del Estado inciden sobre las condiciones del proceso, pasan por el comportamiento de los agentes y se traducen en alteraciones del proceso. El Estado actuará por otra parte, respondiendo a cambios en las condiciones, y/o a cambios en el comportamiento de los agentes privados. Estos últimos pueden incluso ser los promotores de la acción del Estado.

Las condiciones físicas y de precios se transforman en áreas de inciden-

cia. Se descomponen analíticamente los términos de la relación básica, Estado-proceso, con el fin de establecer vínculos concretos entre sus componentes.

En cada área de incidencia se podrán determinar las variables claves y los indicadores que expresan sus cambios de magnitud. Cada una de estas variables claves se podrá considerar dependiente de un conjunto de variables independientes que la explican y con las que se vinculan de modo determinado. De esta forma queda estructurado un modelo de análisis del proceso económico que sirve de esquema ordenador.

La modalidad del comportamiento de los agentes privados se basa en la racionalidad de su conducta de acuerdo a las leyes económicas vigentes. Esta hipótesis permite prever la alteración del comportamiento que provocará una determinada modificación de las condiciones. La correlación entre la acción estatal en determinada área de incidencia y su efecto modificador del proceso, puede comprenderse a través de la elaboración de modelos decisionales en que se basa la conducta empresarial. Estos modelos tendrán en cuenta el conjunto de atributos de los agentes que contribuyen a explicar su comportamiento, como su ubicación en el proceso económico y la imagen que tienen del mismo, su ideología, expectativas, etc. <sup>1/</sup>.

Finalmente, los agentes al comportarse de acuerdo con las nuevas coordenadas, generarán los resultados de la política, es decir, modificaciones en uno o varios aspectos del proceso económico. Se configurarán nuevas instancias en que las acciones del Estado podrán volver a incidir dando continuidad dinámica al esquema conceptual que se propone.

La aplicación de este esquema al caso uruguayo reconoce un conjunto de hipótesis que se derivan de lo expuesto anteriormente:

i) Se trata de una economía capitalista en la que el Estado tiene activa intervención, sin sustituir plenamente a los agentes privados.

ii) El Estado actúa en el contexto de un conjunto de condiciones históricas y teóricas, nacionales e internacionales, económicas y políticas.

iii) La acción del Estado puede modificar las condiciones físicas y económicas del proceso económico.

<sup>1/</sup> Véase SIERRA, E. - Introducción..., p. 43 y ss.

iv) Los agentes privados son racionales en su comportamiento decisional y se ajustan a las leyes de funcionamiento capitalista.

## 2. AREAS DE INCIDENCIA

El enfoque planteado conduce a identificar como áreas de incidencia de las acciones del Estado, al conjunto de condiciones físicas y económicas que enmarcan el desarrollo del proceso económico. Cada investigación definirá las áreas de incidencia a considerar identificando las condiciones más específicas en relación con los aspectos del proceso de producción, distribución o acumulación que está considerando.

En el plano de la producción, las acciones del Estado de distinto orden recaen, en su nivel más general, sobre la tierra, la mano de obra, los medios de producción, los recursos financieros, la tecnología, la demanda y los precios de recursos y productos. Pueden distinguirse subprocesos según etapas del proceso, tipos de productos o localización, que implicarán una redefinición de las condiciones que los enmarcan, de modo de poner en relieve su especificidad para el estudio de las acciones estatales.

Se revisarán a continuación las diversas condiciones de la producción en tanto áreas de incidencia de las acciones del Estado.

### a) Condiciones físicas de la producción.

El contexto material en que se desenvuelve el proceso productivo está condicionado por la existencia y disponibilidad de recursos que requiere y por el nivel y origen de la demanda de sus productos. Estas condiciones se constituyen en áreas de incidencia en la medida que son pasibles de alteración por la acción estatal.

#### i) Magnitud y estructura de los recursos.

- El Estado puede incidir sobre la tierra afectando su cantidad y su estructura cualitativa, modificando por lo tanto la disponibilidad y la asignación posible. La investigación geológica o las prácticas antierosión, la construcción de caminos o la distribución entre las unidades productoras, serán algunas de las acciones posibles en esta área.

- Con relación a la fuerza de trabajo, se podrán encarar programas de educación y capacitación, políticas migratorias internas o externas, cambios en



las condiciones que estimulan su ingreso o egreso del mercado de trabajo.

- Para modificar la magnitud y estructura de los medios de producción, se pueden poner en marcha distintas modalidades de acción estatal, que abarcan desde la política fiscal hasta la política de importaciones, los programas de fertilización o la política energética.

- La existencia y disponibilidad de tecnología constituye uno de los campos de mayor riqueza para el análisis de la función estatal. En el caso uruguayo, tiene particular relevancia en la producción ganadera, donde cabe al Estado un papel primordial en la generación y difusión de tecnología.

- Los recursos financieros se consideran condición física de la producción, ya que son ellos los que posibilitan el acceso a los recursos y la canalización de los productos hasta su destino final.

## ii) La demanda de productos

- La demanda se considera determinante física del proceso productivo en la medida que define la cantidad, calidad y destino de los productos que serán pasibles de realización en el mercado. Las acciones del Estado sobre esta área se configuran en muchos casos en ámbitos ajenos al proceso productivo, debiéndose incursionar por diversas áreas del quehacer económico para delectar las acciones que finalmente alteran esta condicionante del proceso.

El Estado puede tomar partido en la competencia entre demanda externa y consumo interno, accionando sobre la canalización de la oferta de acuerdo a los objetivos de cada período. En el caso uruguayo esta temática cobra especial riqueza en el mercado de carnes, principal producto de exportación a la vez que rubro fundamental de la alimentación de la población del país.

## b) Condiciones de precios

Constituyen áreas de incidencia de la política económica todo el conjunto de precios que participan en el proceso productivo, tanto de factores como de bienes y servicios de utilización intermedia o final.

El tratamiento de los precios como áreas de incidencia requiere alguna precisión. En primer lugar, los precios son condiciones básicas del comportamiento decisonal de los agentes privados, y dentro de éstos, de los empresarios en particular. Los precios como rectores de la economía de mercado resu-

men la capacidad de definir la asignación de los recursos. El Estado al actuar sobre las condiciones físicas está sustituyendo, corrigiendo o reforzando la posible función de los precios. Al mismo tiempo, como la formación de los precios es una resultante de las relaciones de propiedad sobre los recursos materiales respondiendo a la magnitud y estructura de los mismos, las modificaciones que la acción estatal ocasione en la base material se recogerán en la determinación de los precios a pactarse.

Los precios como área de incidencia tendrían carácter complejo, asumirían todas las repercusiones del accionar estatal sobre las condiciones materiales, y claro está, sobre las interrelaciones que se manifiestan en los cambios en los precios relativos.

Por otra parte, los precios constituyen por sí mismos un área específica de incidencia. El Estado actúa sobre ellos en forma indirecta al incidir sobre la oferta y la demanda, o directamente, a través de su fijación administrativa, o el establecimiento de impuestos indirectos y subsidios. Por lo tanto, en el análisis habrá que tener en cuenta las acciones de orden físico y financiero que afectan los precios en forma indirecta, como también las acciones de orden económico que los afectan directamente.

### 3. EL COMPORTAMIENTO DECISIONAL DE LOS AGENTES

Identificadas las acciones del Estado, y sus áreas de incidencia, corresponde caracterizar el comportamiento de los agentes. De los rasgos específicos de ésta depende que las alteraciones promovidas por el Estado generen los resultados esperados sobre el proceso económico.

Su comportamiento dependerá de un conjunto de atributos, entre los que se han destacado <sup>1/</sup>:

- i) La imagen u opinión acerca de la realidad.
- ii) La ubicación o posición relativa en el proceso, a nivel económico, social o político.
- iii) Expectativas y aspiraciones, derivadas de la proyección de su imagen de la realidad.
- iv) Personalidad e ideología.

<sup>1/</sup> Véase SIERRA, E.- Introducción al análisis de la política económica. Página 43 y siguientes, ILPES, Santiago, 1970.

La temática de la investigación privilegiará según el caso el análisis del comportamiento de los diversos agentes: empresario, trabajador, consumidor.

En el contexto de una sociedad capitalista adquiere particular relevancia en el conjunto de agentes, la figura del empresario. Se puede presuponer que su conducta será racional, acorde con la lógica del sistema. La tipificación del comportamiento empresarial a su vez estará impregnado del contenido concreto de los atributos señalados.

A vía de ejemplo, se va a exponer el caso de los empresarios ganaderos uruguayos, que más allá de su significado particular, ilustra la metodología que se propone <sup>1/</sup>.

El proceso ganadero puede concebirse como un conjunto de fases sucesivas en las que se van encadenando decisiones tomadas por el conjunto de productores que tienen a su cargo la producción de ganado vacuno, ovino y lana. Estos productores, se constituyen en empresarios capitalistas al ser responsables de establecimientos que apoyados en la propiedad privada de la tierra y el capital productivo, administran los recursos -tierra, trabajo, medios de producción y tecnología- para obtener un nivel de producción que les permita reproducir las condiciones de su proceso productivo.

El empresario ganadero presenta rasgos diferenciales en el contexto de empresarios capitalistas por el carácter de la actividad que realiza.

En primer lugar, su actividad requiere de la tierra como asentamiento y como medio ecológico en el que fructifican los resultados productivos. La tierra es objeto de propiedad, y compite por el capital con otros usos productivos. La propiedad de la tierra es una vía de apropiación de excedente, es una fuente de poder económico, es un elemento positivo en la ecuación de riesgo del empresario.

En segundo lugar es alto el peso de los factores climáticos y biológicos, en el desarrollo de su actividad. Ellos operan como limitación a su capacidad decisoria en la medida que son ajenos a su control e incrementan el coeficiente de riesgo involucrado en sus decisiones.

<sup>1/</sup> Véase Celia BARBATO de SILVA, Marco conceptual para el análisis del proceso ganadero en Uruguay. Montevideo, 1977. CINVE, Serie Notas teórico metodológicas, N° 1.

En el caso del empresario ganadero uruguayo se agregan como caracteres específicos: primero, su carácter hegemónico, al ser el agente económico responsable del sector competitivo, puntal de la apropiación de excedente del exterior. El empresario ganadero, monopoliza la decisión a invertir en el sector básico de la economía y dimensiona las posibilidades de una parte del crecimiento del resto de los sectores productivos.

Al identificarlos como empresario capitalista, se acepta como hipótesis de carácter general que su conducta se ajustará a la maximización de la tasa de ganancia incorporándose las características derivadas de ser un empresario ganadero ubicado en Uruguay en el período 1959-75, como hipótesis específicas. La incorporación de estas hipótesis -propias del lugar y tiempo en que se desarrolla su actividad- relativizará el rigor en que la conducta empresarial siga la ley básica y definirá los apartamientos de la regla general <sup>1/</sup>. Factores de orden político e ideológico pueden también relativizar el peso del móvil estrictamente económico en el proceso decisional.

El empresario ganadero resuelve su conducta en el contexto de las condiciones físicas y económicas de la producción de acuerdo a la hipótesis de comportamiento esbozada. El Estado altera estas condiciones y provoca modificaciones en la conducta deducibles en base a la teoría del comportamiento racional.

Hasta aquí se ha hecho referencia al modelo de comportamiento empresarial sin diferenciar entre los sesenta mil productores que integran el sector ganadero en Uruguay.

Se trata de un sector que ofrece poca diversificación productiva, tanto desde el punto de vista de los rubros -ganado bovino, ovino y lana- como del modo de producir ya que la extensividad generalizada vuelve equivalente la técnica utilizada en predios diferenciables por la disponibilidad de recursos con que cuentan.

Esto explica que se puedan adoptar hipótesis generales sobre el comportamiento del "empresario ganadero uruguayo" válidas para la apreciación macroeconómica del desarrollo del sector.

---

1/ MELLOR, John.- The Economics of Agricultural Development. New York, Cornell University Press, 1967.

Sin embargo, al referirse al "empresario ganadero" se están asociando en esa expresión complexiva un conjunto de empresarios que en tanto tales, pueden diferenciarse de acuerdo a diversos criterios configurándose modelos de comportamiento también diferentes aunque ajustados a la regla básica que se adopta como hipótesis general.

En primer lugar, la empresa ganadera puede estar más o menos próxima al -arquetipo de empresa capitalista. Si bien en Uruguay no existe prácticamente la ganadería de subsistencia y cada productor vende toda o parte de su producción en el mercado, existen diferentes grados de organización capitalista de la producción.

Puede señalarse que en las economías predominantemente familiares, la maximización del ingreso, con vistas a la expansión del consumo puede sustituir a la tasa relativa de ganancia como criterio fundamental de decisión.

En segundo lugar, atendiendo al rubro principal, a la etapa del proceso o la diversificación puede apreciarse que:

El ganado vacuno y la lana como rubros comercializables presentan marcadas diferencias que pueden dar lugar a diferentes comportamientos como oferentes. El diferente grado de pericibilidad de la fibra respecto a un animal preparado para la faena, puede brindar márgenes de maniobra diferentes al productor lanar que a un invernador de bovinos.

Tampoco operan igual las determinantes del comportamiento empresarial comprometido en etapas diversas de la producción animal. El criador está sometido con menor rigor a las alternativas climáticas o a coyunturas de precios, requiriendo para formular sus decisiones de inversión de expectativas asentadas en fenómenos de mayor permanencia en el tiempo. La conducta del invernador, de corte más especulativo, se exterioriza en decisiones de corto plazo.

La coexistencia de la ganadería con actividades agrícolas en una misma -unidad productiva, modifica también las coordenadas decisionales otorgando -flexibilidad a la utilización de recursos y generando economías externas que pueden alterar las decisiones técnicas del empresario.

#### 4. AMBITOS DE ANALISIS

El esquema conceptual propuesto para la investigación de los efectos de -

la política económica requiere para la delimitación precisa del objeto de investigación, de la caracterización de ámbitos de análisis. El objeto de investigación estará acotado no sólo por coordenadas históricas, espaciales y temporales, sino también por criterios específicamente económicos.

Refiriéndose nuevamente al proceso de producción, los criterios a manejar serán la subdivisión técnica del proceso productivo y los mercados, diferenciando ámbitos en los que resultará válido aplicar el esquema acciones del Estado-condiciones-resultados.

Los ámbitos resultantes de la subdivisión del proceso productivo de acuerdo a criterios técnicos podrán tener distinta amplitud. A vía de ejemplo, podrían distinguirse la producción agropecuaria, o la producción ganadera, o la producción de ganado vacuno, o la producción de ganado vacuno de cría. A su vez la subdivisión del proceso de circulación permitirá ubicar el análisis en los distintos mercados de bienes y factores como por ejemplo en el mercado de ganado vacuno para faena o el mercado de capitales, el mercado externo de productos del cuero o el mercado de vivienda, etc.

En cada ámbito se estudia una parte del objeto global de análisis y el acotamiento tendrá como exigencia metodológica el que puedan conformarse unidades temáticas que contengan los elementos que requiere el enfoque propuesto. O sea, en cada ámbito podrán distinguirse condiciones físicas y económicas, acciones que las alteran, un comportamiento decisional de los agentes económicos y un resultado medible.

En cada investigación se elegirá, entre los múltiples ámbitos posibles, aquéllos que resulten más aptos para lograr los objetivos que el trabajo se propone. Los criterios a tener en cuenta serán la importancia relativa de los fenómenos contenidos y la intensidad de las acciones del Estado, de modo que la elección estará condicionada a la vez por aspectos del proceso y de la política. La adecuada elección del ámbito permitirá centrar la investigación en un aspecto relevante que irradiará elementos de comprensión sobre un espacio mayor de ámbitos interrelacionados, y en cierta medida, subsidiarios. En este sentido, un mercado de ubicación estratégica dentro de un sector o del conjunto de la economía constituye un adecuado campo de observación para el análisis de la política económica <sup>1/</sup>.

1/ Véase MACADAR, L.- El mercado como ámbito de análisis de la política económica. CINVE, Serie Notas teórico metodológicas N° 2.

## 5. RESULTADOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La interpretación y medición de los resultados de la política económica presenta serias dificultades que derivan de las relaciones de codeterminación entre las acciones del Estado y el resto de las condiciones del proceso económico.

De acuerdo al esquema conceptual esbozado antes, los efectos del accionar del Estado podrían medirse en las condiciones y en los resultados que el cambio en la conducta de los agentes provocó sobre el proceso.

De todos modos, la medición presenta como primera dificultad, el hecho de que no es posible simular el proceso económico en el supuesto de que el Estado no interviene ya que su incidencia hace a las condiciones de existencia del proceso. Se debe optar, por lo tanto, por comparar dos momentos en el accionar estatal y en el proceso económico y medir las diferencias comparables. Queda luego el problema de discernir o aislar lo que es consecuencia de la determinación estatal de lo que se debe a las determinantes propias al funcionamiento del sistema. En este campo, las limitaciones cuantitativas deberán suplirse por la discusión de las condiciones y de la acción estatal en cada marco histórico concreto.

A continuación se enumeran algunos criterios para el tratamiento de los resultados:

- Se consideran resultados los cambios significativos en la magnitud de los indicadores de las variables. Se analizará para cada variable clave, las correspondientes explicativas y sus interrelaciones.

- La significación de los cambios se determinará por comparación con las situaciones anteriores.

- Tanto para la política como para sus resultados será necesario definir períodos que permitan la comparación entre la política previa y la política adoptada o vigente, así como también entre los resultados de una y otra. En cada período se podrán contrastar política y resultados, y la comparación entre diferentes períodos permitirá identificar cambios en la política y en el proceso económico.

- Para que la comparación genere conclusiones válidas es necesario que los períodos definidos presenten ciertas características de normalidad, re-

-representativas de la situación predominante. En materia de resultados, ello - se logrará tomando períodos trienales o quinquenales en los cuales se puedan promediar los valores de los indicadores, y atenuar las fluctuaciones coyunturales. En materia de la política, el período deberá tener cierto contenido estable dado por un mismo marco estratégico, la composición política del gobierno o la permanencia de un equipo económico.

La evaluación de la política consistirá en determinar los resultados generados -relación acciones/resultados-, y/o el grado en que se lograron los - objetivos perseguidos -relación instrumento/objetivo-.

En la evaluación objetivos-instrumentos se considerarán los posibles resultados teniendo en cuenta la siguiente gama de situaciones: 1/

i) Reacciones o respuestas de los agentes: buscadas -satisfacen la configuración de los objetivos- y no buscadas, que a su vez se distinguen en: aceptables -no se oponen al objetivo- y no aceptables -se oponen al objetivo-.

ii) Repercusiones o respuestas de agentes hacia los que no se dirige la política, distinguiendo las compatibles -no se oponen al objetivo- y las no compatibles -contradictorias con el objetivo-.

iii) Resultante: conjunto de cambios provocados por reacciones y repercusiones, determinando la brecha entre los objetivos iniciales y el resultado final.

En la evaluación acciones - resultados, se tratará de mostrar:

i) Cómo se alteró la condición sobre la que recayó la medida.

ii) Cómo reaccionó el agente económico ante ese cambio de condiciones.

iii) Cómo se manifiesta el cambio en las decisiones del agente sobre el - proceso (ex-post).

La determinación de los resultados atribuibles a la política económica requerirá tener particularmente en cuenta los siguientes problemas metodológicos:

---

1/ SIERRA, E. y LESSA, C.- Glosario y esquema de algunas categorías de la política económica como proceso. ILPES, Santiago, 1965.



i) La calidad y amplitud de la información manejada en la elaboración de los indicadores, que condicionan la apreciación exacta de la magnitud de los cambios.

ii) El posible desfase entre la adopción de decisiones y el logro de resultados, teniendo en cuenta períodos que pueden resultar insuficientes para que la política modifique el proceso económico.

iii) El conjunto de aspectos potencialmente modificados que surge del modelo teórico de análisis, y su evolución efectiva.

iv) La incidencia de un conjunto de condicionantes entre los que se destacan:

- La base teórica de la política, su coherencia interna y la vigencia de sus hipótesis. Se detecta al analizar la correspondencia entre cambios en la variable representativa y sus explicativas en el modelo teórico que sirve de base a la estrategia adoptada.

- La política proyectada, que incide sobre las expectativas y por lo tanto sobre sus resultados.

- La ejecución de la política; el grado y coherencia de la puesta en práctica de las decisiones, así como los aspectos de organización y administración.

- Los cambios en las condiciones exógenas políticas y económicas internacionales, posteriores a la adopción de las medidas más recientes.

Se intenta aislar la causa efectiva de los cambios, para no adjudicar a la política adoptada resultados que no le son atribuibles. En otros términos, será necesario no caer en un "determinismo político" que reduzca la explicación del proceso económico al factor único de la política económica.

Para aislar los elementos específicos introducidos por la política se procederá a superponer los cambios en la política y en el proceso económico, con relación a la situación anterior.

Los cambios en la política se determinarán por comparación con la situación preexistente. Se buscarán en el carácter de los cambios en los conjuntos de objetivos y de instrumentos, manifestados por modificaciones en cada uno de ellos o en su articulación (prioridades, jerarquía), a nivel de variables explicativas, variables claves y áreas de incidencia.

El concepto de conjunto implica la consideración de grupos articulados, - en los que además de considerar cada una de las partes se tenga en cuenta la determinada relación entre las mismas. Este análisis es posible a nivel - de cada área, consolidando las políticas que afectan a cada variable explica tiva en función de la variable representativa. Es de particular importancia un segundo nivel, el de las conclusiones generales, donde se podrán relacionar los conjuntos correspondientes a cada problema como partes inter-relacionadas de la política económica adoptada globalmente.

En última instancia, se podrá determinar: el grado en que los cambios en la política económica explican los cambios en el proceso económico; la aproximación de los resultados a los objetivos y la coincidencia entre los ins--trumentos manejados y los anunciados.



## ANEXO TECNICO

Tanto la explicación como la evaluación de la política requiere su caracterización, punto común del antes y el después de las acciones del Estado. En cada caso será distinto el énfasis sobre los elementos a tener en cuenta, que imprimirán matices peculiares a un procedimiento de trabajo básicamente común.

Los criterios operativos que aquí se exponen se han diseñado, principalmente, para evaluar la política, área en la que fueron aplicados y revisados hasta tomar la forma actual. Al mismo tiempo, se considera que son utilizables, como una primera aproximación previa a la experiencia, para caracterizar la política en casos de proponerse su explicación.

El procedimiento diseñado se refiere al tratamiento de las decisiones del Estado. No tiene aplicación por lo tanto en otras acciones del Estado que forman parte de su política económica, como la participación directa en el proceso y el ejercicio de su capacidad de persuasión.

Los aspectos del manejo de las normas a tenerse en cuenta son la sistematización, la caracterización, el análisis y la presentación.

### 1. SISTEMATIZACION DE LAS MEDIDAS

Comprende su identificación, elección y clasificación.

a) Identificación. Se procede a la revisión exhaustiva de documentos oficiales que registran las medidas adoptadas. En el caso uruguayo existen dos caminos alternativos, la revisión del Diario Oficial que incluye la totalidad de decisiones, o el manejo de un grupo de registros suplementarios como el Registro Nacional de Leyes y Decretos, las Circulares del Banco Central y las resoluciones de algunos organismos públicos de particular importancia en la política económica, como la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos, y el Banco de la República.

b) Selección. Del conjunto de decisiones del Estado se relevan solamente

aquellas que pueden incidir sobre algún aspecto del proceso económico, en forma directa o indirecta. Se realiza una segunda selección descartando las decisiones con incidencia poco significativa sobre el objeto de estudio.

c) Clasificación. Inicialmente se clasifican de acuerdo a un código de objetivos múltiples ubicándose a cada decisión en todos los items a los que pudiera corresponder, elaborándose listados de medidas para cada item. En una segunda aproximación, la revisión de los listados abre la posibilidad de reclasificaciones, aplicando criterios ordenadores acordes con los objetivos del análisis. En términos generales se procede a clasificar en función de los instrumentos, de las áreas de incidencia, de las variables representativas o explicativas, así como en función de criterios surgidos de la combinación de los anteriores y en orden cronológico. Se busca en última instancia formar grupos de medidas para contrastarlas con los aspectos del proceso económico descompuesto analíticamente.

## 2. CARACTERISTICAS DE LAS MEDIDAS

Se utilizan fichas para relevar los elementos de las normas consideradas útiles para su descripción inmediata y su análisis posterior. Una decisión puede generar más de una ficha, de acuerdo con los criterios de clasificación manejados, y en cada una de éstas se desarrolla los rasgos específicos.

De este modo, se arma el fichero reuniendo grupos de fichas que se correspondan con los criterios de clasificación actualizados (áreas, variables, etc.).

En la elaboración de las fichas los registros de decisiones se complementan con otras fuentes para completar su contenido y/o dar coherencia a los agrupamientos.

En la ficha constan los siguientes elementos:

i) Encabezamiento. Repite el listado (tipo de norma, fecha, N.º, descripción transcrita del Diario Oficial; item del código de clasificación). Agrega el área y/o la variable o variables afectadas.

El resumen transcrito del Diario Oficial puede ser corregido si se considera necesario, para una mejor ilustración del contenido de la medida.

ii) Agentes. Instituciones u organizaciones; en el sector público se considera agente a cada parte con capacidad para dictar normas u operar en el proceso económico. Se deja constancia del agente activo (gestor) y pasivo (afectado) directo e indirecto (si existen).

iii) Objetivo(s). En cada medida pueden existir uno o varios. Su identificación no es fácil, dado que la casi totalidad de los mismos puede tener un carácter intermedio o instrumental, por estar dirigido a lograr nuevos efectos. Se considera objetivo el efecto más directo o inmediato perseguido, y se define con relación a la modificación o permanencia que imprima sobre una variable del modelo de análisis (representativa o explicativa). En cada medida se deja constancia de las alternativas posibles de identificación y los fundamentos de la elección adoptada.

iv) Instrumento(s). En cada medida puede haber uno o varios. Se entiende por instrumento la variable que se moviliza o se redefine para alcanzar el o los objetivos; se especifican aspectos principales de su administración. Se deja constancia de si además del dictado de normas implica actuación directa del Sector Público en el proceso.

v) Ejecución. Elementos acerca del grado de cumplimiento o puesta en práctica de la decisión. Elaboración de reglamentaciones de las leyes, aplicación de sanciones previstas, etc. Se relevan en otras fuentes o son sugeridas por decisiones posteriores.

vi) Causas. Mediante la transcripción de los considerandos y fundamentos expresos, se registra el por qué de la decisión según el agente emisor.

vii) Contexto. Hechos coincidentes en el tiempo que aportan elementos explicativos en primera instancia y facilitan la interpretación y el análisis. Por ejemplo, cambios políticos, cambios en condiciones económicas exógenas, etc.

viii) Finalidad. Interpretación sobre intenciones no explicitadas y fines explícitos mediatos para los cuales los objetivos de la decisión fichada son instrumentales.

### 3. ANALISIS DE LAS MEDIDAS

El análisis de las medidas es precedido por las pautas metodológicas que

se haya fijado la investigación. En ellas se habrá apoyado la clasificación de las medidas.

a) Al proceder al análisis, éstas se toman agrupadas de acuerdo a los criterios de clasificación, de modo que las medidas correspondientes a una determinada área de incidencia, a un instrumento, a una variable explicativa, sean exhaustivamente alcanzadas por el análisis. En cada tema, terminada la etapa de fichaje de las decisiones se requieren procedimientos de revisión y encadenamiento que permitan la caracterización de las referidas acciones estatales.

El análisis tendrá que ir de lo particular a lo general, desde las medidas con menor alcance hasta las de mayor alcance, para determinar los rasgos predominantes. Con las notas que se obtengan se podrá armar la exposición.

b) La exposición va de lo general a lo particular. Se establecen las afirmaciones más generales basadas en los rasgos predominantes, se hace referencia rápida a los casos o medidas que la ilustran, y se deja constancia de las excepciones de importancia menor si existieran.

La exposición puede presentar variantes, tanto en su contenido como en su forma. En cuanto al contenido, incluye en todos los casos las medidas adoptadas en el período de análisis y vigentes al final del mismo; las variantes surgen de la inclusión o no de las medidas adoptadas con anterioridad pero vigentes en el período, y las adoptadas en el período que no tienen vigencia a su finalización.

En cuanto a la forma, la exposición incluye siempre la descripción completa y detallada de los objetivos e instrumentos vigentes al fin del período; las variantes surgen según se analice la secuencia situación inicial-proceso de cambios-situación final, o se limite a los dos extremos sin desarrollar cronológicamente los cambios.

c) Para detectar cambios en la política económica, o cambios en el proceso derivados de la política, es necesario definir períodos en los que buscar dichas variantes. La delimitación de estos entornos temporales requiere de la previa definición de criterios.

Los períodos presentarán cierto desplazamiento según se trate de caracterizar la política, explicarla o evaluarla. Una política tendrá vigencia en

cierto período, que sucede a otro en el cual tuvo vigencia otra política que de acuerdo al nuevo objeto de análisis se podrá llamar política previa o preexistente. Si nos proponemos explicar una política vigente en cierto período, sus condiciones deberán ser estudiadas en un período anterior, dado que la relación condiciones-política puede tener un cierto desplazamiento, y los cambios en las condiciones en determinado momento generan cambios en la política algún tiempo después. Del mismo modo, el análisis de los efectos de la política sobre el proceso económico, requiere la consideración de un período posterior al de la política vigente, dado que los efectos de las medidas de un momento determinado pueden percibirse algún tiempo después. Estos desplazamientos temporales abarcan días, meses o años, según los fenómenos de que se trata. Así, por ejemplo, las repercusiones de un cambio de la tasa de interés sobre la demanda de crédito puede percibirse en los dos o tres meses siguientes a la adopción de la medida, mientras que la creación de líneas de financiamiento de inversiones en determinadas actividades mostrarán su efecto en la inversión y en el producto, dos o tres años después respectivamente.

Por comparación con los lineamientos generales de la política previa, se identifican los cambios principales generados en el período y así como los elementos que permanecen. Se califican los cambios distinguiendo los importantes y los secundarios, estableciendo un criterio de diferenciación entre unos y otros.

d) Para el análisis de las medidas en la evaluación instrumentos - objetivos se elaboran listados de cambios, al comienzo y al fin del período. Se pueden diferenciar objetivos generales y específicos (para parte de la variable), permanentes y transitorios (duran parte del período).

Los instrumentos pueden considerarse desde un punto de vista cualitativo o cuantitativo, midiendo la intensidad con que se usan.

Para detectar cambios en objetivos e instrumentos se elaboran cuadros, en los que en orden cronológico se van registrando los correspondientes a cada medida, teniendo en cuenta aspectos cualitativos o cuantitativos según el caso. De esta forma quedará sistematizada la política para su análisis.

f) En la evaluación acciones-resultados, se analizan las medidas dentro de cada área de incidencia, recordándolas cronológicamente y en función de -



la naturaleza predominante de las acciones que contienen: física, financiera o de precios.

#### 4. PRESENTACION DE LAS MEDIDAS

Se considera necesario presentar en forma sistemática las medidas que sirvieron de base al análisis, seleccionando aquellas consideradas de incidencia significativa. De esta forma se proporciona una base para reconstruir el recorrido del análisis y evaluar su rigor.

La sistematización es función de dos criterios. En primer lugar, se presentan las normas clasificadas por el aspecto del proceso sobre el cual inciden, agrupadas por lo tanto por áreas de incidencia y/o variables. En segundo lugar, dentro de cada uno de estos grupos se presentan en orden cronológico para proporcionar su secuencia.

En las investigaciones a que se refieren estas notas, los cuadros de presentación adoptados incluyen los siguientes cabecales:

- i) Fecha y tipo de norma (ley, decreto o resolución).
- ii) Contenido. Descripción resumida y sin comentarios, que refleja lo expresado por el agente emisor.
- iii) Observaciones. Anotaciones no contenidas en la norma que coadyuvan a su mejor comprensión.
- iv) Referencias. Dado que una misma norma puede abarcar varios de los temas tratados y encontrarse por lo tanto en más de un grupo, se incluyen las referencias cruzadas.
- v) Asteriscos sobre el margen izquierdo del cuadro, señalar la mayor importancia asignada a determinadas normas por los recopiladores.